

比較近代化論における官僚制研究の視角

辰 巳 浅 嗣

も く じ

はしがき

1. 問題の所在
 1. 方法論——機能論的アプローチの限界
 2. マルクス主義との理論的対峙について
2. 「政治的發展」と官僚制——S・N・アイゼンシュタットの所論を中心として
 1. 「政治的發展」の意義
 2. 政治發展論における官僚制研究の視角
3. 課題と展望——むすびに代えて——

は し が き

いわゆる「政治的近代化」‘political modernization’乃至「政治的發展」‘political development’の問題は、アメリカでは1950年代以降、わが国では概して1960年の初頭以来、数多くの研究者によって検討が施されてきた¹⁾。その主たる問題意識が、西欧・非西欧を含む全世界の近代化にかんする包括的な一般理論の構築を意図するところにあることは、いまではJ.W. Hallの名とともに、あまりにもよく知られている²⁾。そして、この問題意識のなかにこそ、近代化にかんする殆んどすべての問題が集約されているように思われる。但し、近代化論の理論的沿革及びその主要な問題意識については、不十分ながら、すでに論及したことがあるので³⁾、ここでは立ち入って検討しない⁴⁾。

本稿では、とくにS.N. Eisenstadtの諸論文を中心素材として、近代化論における官僚制研究の有効なアプローチを模索する。そのことは、(少なくとも筆者にとって)2つの意味をもつ。そのはじめは、近代化論の理論的前提とされてきたいくつかの根本問題について、改めて問いかけを行うことである。

第一の問いかけは、まずその方法論にたいして向けられる。近代化の理論は、比較政治研究の新しい動向に促されて抬頭してきたものと考えることができるし、本稿において「比較近代化論」という用語を用いるのは、実はそのためなのであるが、機能論的・動態的なアプローチは、果して一般に考えられているように、旧来の法律論的・制度記述的もしくは静態的な方法論に「とって代る」ものであろうか。アイゼンシュタットの理論は、そのような方法論的対峙を止揚乃至接合するためのひとつの有効な示唆を与えているようである。

第二の疑問は、近代化論の超克すべきいくつかの課題——近代化における「進歩」のイメージ、それを含む価値意識(とくに民主主義との関連)の問題、及びマルクス主義との係り合いにおけるイデオロギーの問題、等等——にたいして向けられる。近代化論は、果してこれらの問題を超克することができるのであろうか。それを疑うことは、J.W. ホールの提起した近代化論の問題、いいかえれば、その理論の存立そのものを問い直すことになるであろう。そして、それらの問題は、近代化論が「西欧化」のイメージに把われない包括的な理論を樹立しようとして、なおかつ西欧化のイメージから完全には脱却することのできない現状をみると、たしかなものとして実感される。

近代化論における官僚制研究の有効なアプローチの究明は、筆者にとって、もうひとつの意味をもつ。すなわち、いわば「脱西欧化」の理論ともいべき近代化の理論は、官僚制にかんして言えばウェーバー・モデルからの脱却の試みであるとも言えようが、その場合、国際政治上の一分野に

における欧州共同体委員会の官僚制機構をもまた、比較近代化論の研究視角から考察しうるのではないか、というのが、筆者の目論む究極のテーマである⁵⁾。さらに、そのことによって比較行政論的アプローチを確立し、「国際行政学」ともいべき新しい学問体系を構築しようと企図するものである。本稿は、いわばそのための前段階もしくは準備段階的な意味合いを有するといえることができる。

本稿の試みは、たんに問題提起に終るかもしれないけれども、その彼岸に、将来の研究にたいする展望が些かなりとも見出されうるように努めた。

註

- 1) 近代化論にかんする参考文献については、つぎの訳著が詳しい。マイロン・ウィーナー編著、上林良一・竹前栄治共訳「近代化の理論」法政大学出版会、1968年。
- 2) 日本における所謂「近代化論争」は、主として J. W. ホールの論文を契機として活発化した。
J・W・ホール「日本の近代化——概念構成の諸問題——」思想439号。
- 3) 拙稿「政治的發展とその問題性（序説）」法学ジャーナル第4号、1969年7月。
- 4) 理論的沿革として一点だけ付け加えておきたい。それは、近代化の研究にみられるような共同研究に対する要請の昂まりは、ひろく社会科学の総合化、さらには自然科学の諸分野をも包摂する学問全体の総合化という視点から理解されるべきであろう、ということである。このような視角の必要性は、対談形成のつぎの論文において示唆されている。

内田義彦・高桑純夫「社会科学総合化の視点」別冊経済評論第5号、1971年夏、pp. 15～30。

なお、わが国では、総合研究はアメリカにおけるほど進展していないのが現状である。惟うに、わが国研究者の伝統的な閉鎖性および政府関係機関の財政援助の不足が災いしているのではなかろうか。

- 5) このアプローチの可能性は、つぎの著作において処々で示唆されている。
David Coombes, Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the Commission of the E. E. C., London. 1967. pp. 343.
なお、詳細は拙稿「(紹介) 欧州共同体における政治と官僚制——EEC 委員会のポートレート」阪南論集第7巻、1973年2月、参照。

一、問題の所在

1. 方法論——機能論的アプローチの限界

「世界の多くの部分が相ついで近代化されるにつれて、また、近代化の結果が……国によって相異なるにつれて、われわれは近代化の性格にかんする見解、および政治的・社会的構造ないし知的諸価値の点からみたその最終的成果にかんする見解を、変えざるをえなくなったのである。この問題を取扱うアメリカの学者がこれまでてこずってきた基本的な問題は、全世界の発展しつつある社会にあらわれる多くの現象を、すべて考慮に入れて、近代化にかんする一般理論に到達することが可能であるかどうか、ということである¹⁾。」これは J. W. ホールによって提起され、かつ、今日一般に承認されている近代化論の問題意識である。近代化の理論がこのように超空間的（ときには超歴史的でさえある）な一般理論の構築を企てる限り、地理的な意味におけるその比較研究対象の広漠さ、したがって、その当面する問題の複雑多岐性は容易に推測されうる。比較近代化論と少しく視点は異なるが、Ferrel Heady のつぎの指摘は、多様性の認識こそこの種の比較研究の出発点となるべきことを示唆するものとして、きわめて含蓄がふかい。「こうした多様性の存在を認識することが、特定の国の行政体系をより十分に理解するためと、それらの間のより意味のある比較を行なうための両方のための第一歩である²⁾。」

比較近代化論の対象とする研究分野が遼大であるのに比例して、その試みられるアプローチもまた、著しく多種多様である。たとえば、発展段階説をとる Cyril E. Black 及び A. F. K. Organski, 国家建設の観点から接近を試みる Karl W. Deutsch, William J. Foltz 及び Lucian W. Pye, デモクラシーの建設として理解する David E. Apter や S. M. Lipset, さらに制度化の観点から考察する S. N. Eisenstadt 及び Samuel P. Huntington

の立場などがある³⁾。

しかしながら、多様なアプローチのなかにも何らかの共通点を見出し、それらを整理統合することによって凡そ2つの範疇に分類することができる。たとえば、S.N. アイゼンシュタットは、「近代社会ないし近代化しつつある社会 (modernizing societies) の主要な社会人口学的 (socio-demographic) および構造的諸特徴の分析に重点をおく」アプローチと、「近代化過程のより動態的側面と呼ばれうるものを強調する」アプローチとに大別している⁴⁾。少しニュアンスは異なるが、武田清子は、まず「近代化の変化を都市化、工業化、マス・メディアの発達などといった物的、ないしは、客観的条件に重点をおき、それに伴う変化の現象において特質をとらえるアプローチ」と、「人間の価値意識における近代化、即ち、閉ざされた共同体の規制から意識において解放され、開かれた意識、主体性、合理性、個人主義の確立ないし成熟を基盤とする自由主義化、民主主義化の変化を近代化としてとらえるアプローチ」とに分類する⁵⁾。要するに、1つは、近代社会における構造上の測定可能な客観的条件に重点をおく方法であり、いま1つは、より測定困難な近代化の諸特徴を重視する方法であると言えることができるであろう。本稿では、概して、前者を機能論的アプローチ、後者を伝統的アプローチとして対峙させることによって、以下の論考を進めることにする。

いうまでもなく、主として今日の近代化論を特徴づける方法は、前者のアプローチ、すなわち、Gabriel A. Almond 及びカール・ドイッチュらに代表される所謂「構造＝機能論的」アプローチである。その意味において、近代化論は、いわば現代アメリカ政治学の典型的な落し子であると言えることができる。別の機会に示したように⁶⁾、比較政治学における伝統的方法は、いわゆる「国別の制度記述的、法律的、静態的⁷⁾」な特徴をもち、個別主義的事例研究もしくは地域主義的特殊研究を内容とするものであった。しかしながら、交通・通信をはじめとする各種テクノロジーの発達、

それによる比較可能性の著しい増大、共同研究・総合研究への要請の昂まり、それに対する政策担当者の現実的要請等々、種々の契機に刺激されながら、より動態的な、政治の機能的分析的な把握が求められるにいたった。このような折り、植民主義に代る新しい開発途上国援助のための形態を模索するアメリカにおいて、ホールの提起した問題、すなわち「西欧化」のイメージに把われない近代化のパターンが、上述の如き新しい比較政治研究の動向のもとに究明せられることとなり、それがいわゆる近代化論の抬頭を促すことになったというのが実情である。それ故にこそ、近代化論は比較政治学の一分野として位置づけられ、また同時に、その方法において行動論的・機能論的アプローチの流れを汲むものとして考えることができる⁸⁾。

さて、G.A. アーモンドは、James S. Coleman との共編になる *The Politics of the Developing Areas*, New Jersey, 1960. において、いち早く機能論的立場における比較近代化の問題を提起した。そこでのかれの主要関心が、行動論的基礎のもとに 'political system' の概念構成を行ない、かつ、各 political system に共通する諸機能を分析することにあったことは論を俟たない。そのことによって、かれは「政治構造による機能の遂行の確立をコード化⁹⁾」し、また、「確率論的な政治理論の確立¹⁰⁾」を企てたのである。そして、最後に、「このような意識を明確にした個別研究が行われれば政治体制の文化的二元性の解明も進み、如何なる要素が量化され得るかも明らかとなり、更には政治体制の近代化の手がかりも得られるであろう」と結んでいる¹¹⁾。アーモンドの方法論の有効性は、以上の自負のなかに明らかであるが、そうである限り、F. ヘッディの言にもみられるように、「比較政治に対する伝統的な制度的、あるいは構造的接近法に、機能的接近法をおきかえようとする最近の包括的な努力のなかで、最も有力な努力¹²⁾」を払ってきた者こそアーモンドにほかならない。かれ自ら自賛するところによれば、その接近法は、「1つの理論的枠組、つまりこれ

によって、あらゆる種類の政治体系を比較分析する方法がはじめて可能になるような枠組を構築しよう¹³⁾」と企図するものなのである。ここにこそ、その後の近代化論を方向づけた問題提起が看取される¹⁴⁾。

しかしながら、このような機能論的アプローチも同時にいくつかの限界を含むものであることが指摘されねばならない。ここでは、とくに、比較近代化論との関わりに限って述べておきたい。すでに述べたように、機能論的アプローチが今日の近代化論の方向を主として形成してきたものである以上、その限界を問うことは、とりも直さず比較近代化論そのものの問題意識に関わる、あるいはそこから派生する一切の根本的な問題を改めて問いかけることになるであろう。

第一の問題点として、まず近代化にかんする「一般化」理論構築の可能性が問われなければならない。たしかに各種テクノロジーの発達は世界の諸地域についての比較可能性を増大させたし、また、複雑な諸現象を比較対象することによって問題の解決を促進することも必要不可欠ではあるが、たんに研究者が「比較の拡大は一般理論の確立をもたらす」と仮想しているならば、それは楽観的な飛躍にほかならない。たんなる比較の一般的拡大は、岩永健吉郎の指摘するように、「……異質の政治体制の主體的意欲を見あやまらせて、ついに国際的認識の落差を増幅¹⁵⁾」せざるを得ないのであり、したがって現代における比較には「明日の質の観念、換言すれば歴史的意識と方向感覚とを欠き得ない¹⁶⁾」のである。Bernard E. Brownは、「意味のある比較¹⁷⁾」とは何かという問題に挑んでいるが、そのばあい、「比較の拡大は普遍化的方法としてではなく、課題の共通として、主體的に把えられなければならない¹⁸⁾」との自覚のもとに、決して対象における歴史性及び個性を捨象してしまわない態度こそが要請されるのである。萩原宜之の指摘を俟つまでもなく、アーモンドらによる機能論的アプローチは「一般化を急ぐ余り、各国の歴史的形成物である政治体制の個性的認識への志向性を稀薄化しているという批判¹⁹⁾」を免かれ得ない。

第二に、比較近代化論における「西欧化」イメージからの脱却の可能性が改めて問い直されなければならない。このことは、さらにいくつかの問題を並列的かつ重疊的に派生する。

その一は、(いくつかの意味で) 価値観にかかわる問題であり、「西欧近代のパローキアリズムからの脱却という方向をもっていたアメリカの比較政治学が、結局はパローキアリズムの強化という結果に帰着した事例をアーモンド＝コールマン理論に見出し得る²⁰⁾」との指摘に接合する問題である。たとえば、「近代化」イメージのなかにたえず連想される「進歩」の観念、西欧化は望ましいものであるとの評価、したがって西欧型（議会制）民主主義への肯定、これらは、近代化論がその当初から克服しようと努めた課題であるが、機能論的アプローチのもとで果してそれはどれほど克服されたといえるであろうか。近代化の指標として列挙される事柄は、相変らず、工業化の促進、読み書き能力の増大、都市化、組織化、社会構造の分化、等々である²¹⁾。そうである以上、近代化が西欧化の過程から逸脱することはできないであろう。普遍的理解の構築を企てたアーモンドにおける最大の盲点は、おそらく無意識のうちに、また、しばしば意識的にかれが西欧化のパターンに自縛されていたということであろう。そのことは、つぎの表現のなかに伺える。「問題は、本質的に、複合的な西洋の体制に存在する独特の政治活動にもとづく一連の問題を問いかけることであった。換言すれば、我々には、機能論的なカテゴリーを、構造の特殊化と機能の分化が高度にみられる政治体制から抽出したのである²²⁾。」このことが「政治過程が他の社会過程と未分化である新興国家の政治分析に対して、そのまま適用すること²³⁾」を困難にしたのであって、その点において、「アーモンド＝コールマン両教授の近代化理論は、余りにも現在の西欧特にアメリカのパローキアリズムにとらわれており、政治過程の近代化ということに矮小化されていることを感ぜざるを得ない²⁴⁾」のである。

その二は、いま述べた問題と密接に関連する問題である。すなわち、西

欧的な政治理論に共通してみられる政治過程の重視という点である。開発途上国の現状をみる限り、利益集団・圧力団体及び政党などによる「利益接合」的な要素は過大評価されるべきではなく、むしろ、軍隊・官僚制さらには統治者などの主体的要素が正当に評価されるべきであろう。

最後に、主として機能論的アプローチの基礎となっている行動論との関係において派生する問題がある。行動論は、周知のごとく、David Easton, Karl W. Deutsch らによって発展せしめられ、データの収集・分析作業を活発に行っているが、「それにもかかわらず、こうした方法によって提供されるデータと比較研究の理論的課題との間のへだたりはなお大きく、『包括的』で『有意的』な分析図式はなお得られるには至っていない²⁵⁾。」その点がまさしく問題なのであって、「端的に言えば、限定可能、測定可能な対象を選択し、それ以外の政治事象を研究対象から排除することによって、すぐれて人間的な行為の所産たる政治現象の一面しか把握できなくなるのではないか²⁶⁾」との疑問が生ずるのである。

以上において検討した結果、アーモンドらによる機能論的アプローチが、現下の比較近代化の研究にとって、唯一至上の方法論であるとは考えることができない。この新しい方法論は、必ずしも従来の記述論的方法にとって代るものではなく、B.E. ブラウンによれば、「それはむしろ、その体系を考察するもう1つの方法を提供²⁷⁾」するのであるという。きわめてつましやかな、しかも含意に富んだことばである。しかしながら、同時に、旧来の伝統的・制度論的方法論が限界をもつこともまた、たしかである。それでは、いま必要とされる方法論はいかなるものであるべきだろうか。少しく視座は異なるが、高島昌二のつぎの指摘は有益である。「(現状では、行動論的・体系的・相関的・進化論的な) 四つのアプローチの一つを採り、他をまったく無視するとか、あるいは安易な折衷、統合を企てるべきではなく、差し当っては、それぞれの立場から、それぞれの研究対象にもっとも有効な分析方法を採用し、競合して……研究領域における実績を積み上

げていくべきであろう²⁸⁾。」しかしながら、このような研究状況のもとで開発途上国の分析のためにとくに必要とされることは、可能な限り、「ケース・スタディと比較研究、マクロ分析とミクロ分析、静態分析と動態分析をそれぞれかみ合せなければならない²⁹⁾」ということであり、さらに、「アーモンド理論の機能論的分析図式を、歴史的な体制分析の中で位置づけて³⁰⁾」ゆくことである。しかも我々が、すでに述べたように、「単なる機能論的分析のみでなく、国家権力を行使する支配層の分析を必要とする³¹⁾」のであるならば、ここに掲げられた殆んどすべての要件を充足する学説に注目せざるを得ない。以下、本稿において S.N. アイゼンシュタットの理論を中心として考察するのは、まさにそのような意味においてである。アメリカ政治学において、「脱行動論」的な方向性さえ見出しうる今日³²⁾、ひとつの理論的接合の可能性を見出そうとの努力も、あながち無意味ではあるまい。——ただ、その前に、比較近代化論とマルクス主義との関わりについて述べておきたい。

註

- 1) J.W. ホール、前掲論文 p. 41.
- 2) Ferrel Heady, Public Administration: A Comparative Perspective, Prentice-Hall, Inc., 1966, p. 110. F. ヘッディ著・中村陽一訳「政治体系と官僚制」現代政治学第4巻、福村出版、1972年、p. 150.
- 3) C.E. Black, The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History, Harper and Row, 1966. C.E. ブラック著、内山秀夫・石川一雄共訳「近代化のダイナミックス——歴史の比較研究」慶応通信。A.F.K. Organski, The Stages of Political Development, New York, 1967. A.F.K. オーガンスキー著、沖野安春・高柳先男共訳「政治発展の諸段階」福村叢書、1967年。カール W. ドイツチュ・ウィリアム J. フォルト共編、内山秀夫紹介「国家建設」法学研究第2号。Lucian W. Pye, "The Concept of Political Development," The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, Vol. 358, March, 1965. David. E. アプター著、内山秀夫訳「近代化の政治社会学」未来社、1968年。S.N. アイゼンシュタット著、大森弥他共訳「近代化の政治社会学」みすず書房、1967。Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," World Politics, Vol. XVII, No. 3, April,

1956, pp. 386-430. Seymour M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, New York: Doubleday, 1969. S. M. リプセット著, 内山秀夫訳「政治のなかの人間」東京創元社, 1963年。

- 4) S. N. アンゼンシュタット, 前掲書 p. 2.
- 5) 武田清子編「比較近代化論——外国人学者のアプローチ」未来社, 1970年, pp. 233-234.
- 6) 拙稿, 前掲論文 pp. 91-93.
- 7) 阪野 亘「政治的發展の多様性と官僚制——『ウェーバー・モデルの修正論』について」阪大法学第53号 p. 58.
- 8) 山川雄巳によれば, 「現在, アメリカの政治学者のうち約70%が行動科学的方法を支持し, あとの約30%が伝統的方法をとり, 行動科学に懐疑的ないし否定的態度をとっているのではないか」といわれる。
山川雄巳「現段階のアメリカ政治学」法学論集第20巻第3号, 1970年12月, p. 113.
なお, アメリカにおける比較研究の新しい動向を伝える文献としては, つぎのものがある。バーナード E. ブラウン著, 内山秀夫訳「比較政治学の新動向」慶応通信 p. 42. 日本政治学会編「比較政治分析とその方法」年報政治学, 1971年。
- 9) 岩永建吉郎「比較政治研究の方向」国家学会雑誌第74巻第5・6号, 1961年, p. 82.
- 10) 同 上。
- 11) 同 上。
- 12) F. Heady, 前掲書 p. 5. 中村訳著, 前掲書 p. 15.
- 13) *ibid.*, p. 5.
- 14) 萩原宜之によれば, 「アーモンド=コールマン理論を貫く目的意識は, (1) 政治体制の一般理論を通じての各政治体制の比較分析と, (2) 政治の近代化についての一定のティポロジーを通じての政治変動の分析という2つのことにおかれていた」。萩原宜之「アーモンド=コールマン理論の構造と位置づけ——新興諸国の政治分析の方法論として——」高橋勇治・高柳信一編「政治と公法の諸問題」東京大学出版会, 1963。
- 15) 岩永前掲論文 p. 87.
- 16) 同 上。
- 17) B. E. ブウラン, 前掲訳著 p. 6.
- 18) 岩永前掲論文 p. 87.
- 19) 萩内前掲論文 p. 396.

- 20) 同 上。
- 21) これらの指標の提示は, いわゆる「箱根会議」での論議, あるいは, Robert E. Ward の論文等, 随所にみられる。
Robert E. Ward, "Political Mode in Japan and Turkey," *Bulletin*, April, 1964, No. 13. The International House of Japan, p. 28.
- 22) G. A. Almond, "Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics," in G. A. Almond & James S. Coleman eds., *The Politics of the Developing Areas*, New Jersey, 1960, p. 16.
- 23) 萩原前掲論文 p. 374.
- 24) 同 上, p. 383.
- 25) 井出嘉憲「比較研究の展望と課題」日本政治学会編「比較政治分析とその方法」年報政治学 1971年, p. 225.
- 26) 拙稿書評, 綿貫譲治編「政治社会学」阪南大学産業経済研究所報 No. 1, 1973, p. 13.
- 27) B. E. ブラウン前掲訳著, p. 13.
- 27) 高橋昌二「高度産業社会の政治社会学」綿貫譲治編「政治社会学」(社会学講座第7巻, 東京大学出版会) 1973年, p. 149.
- 29) 萩原前掲論文 p. 385.
- 30) 同 上。
- 31) p. 386.
- 32) Lucian W. Pye は, 70年代のアメリカ政治学について, ①行動科学的方法が支配的地位を占めつつけること, しかし, ②価値理論と規範的分析の重要性が認識され, 行動科学との協力において新しい政治学を方向づけてゆくこと, ③歴史的分析も重要になってくると, を示唆しているという。
山川雄巳, 前掲論文 p. 118.

2. マルクス主義との理論的対峙について

比較近代化論の第一義的意図は, すでに述べたように, 必ずしも従来の西欧中心的な政治理論に拘束されることなく, 近代化にかんする一般理論の構築を企てることにみられる。そうである限り, その理論は, 開発途上国のみならず社会主義諸国をも研究の対象として包摂しうるものでなければならない。この分野においても, すでにいくらかの試みは行われてい

る¹⁾。しかるに、今日なお近代化論者にたいするマルクス主義者のきびしい批判が存在するのは、いかなる理由によるのであろうか、一考を要する問題である。

結論的に言って、マルクス主義者の批判は、一面において初期の近代化論への先入観に基づく一種の誤解を含んでいるとともに、他面で、近代化論にとっての致命的な問題点を衝くものであると言わざるを得ない。

日本における所謂「近代化論争」は、明らかに、「明治百年」を契機とする自国の近代化の再認識ないし再評価という、すぐれて政策的な課題をもっていた。同様に、アメリカにおいても、当初、近代化の理論はすぐれて政策的・イデオロギー的な理論として展開された。すなわち、それはまず後進国援助のための理論として出発した。第二次世界大戦後の国際世論によって植民地政策(植民主義)が否定されたのちに、海外進出にたいする正当な理論的根拠を附与するという、きわめて緊急の現実的要請が存したのである²⁾。その意味において、当初近代化の理論は、軍事面における所謂「ドミノ理論」の経済的相対物^{カウンターパート}であったということが出来るかも知れない。このような時期の近代化理論の一面を最も端的に示すのが、「経済成長段階論」として提起された W. W. Rustow の所論³⁾である。「非共産主義宣言」という副題の示すように、かれの論文は共産主義理論にとって代ろうとする野望を露骨に呈示しており、その後の近代化論争にひとつの導火線を引くことになった。近代化理論を反共的なブルジョワ・イデオロギーとして位置づけようとするマルクス主義者の視点⁴⁾は、近代化論のかような初期の傾向に着眼したものとして理解されるべきであろう。要するに、当初、近代化論は単なる経済成長論、単なる後進国援助の理論として提起され、しかも反共的イデオロギーであることをその特質としたのである。

ところが、ロストウらによる経済成長論としての近代化理論は、政治の領域に移入されるに及んで、「特定の体制ないしイデオロギーに荷担しな

い態度が前提される」に至った。「すぐれて価値被拘束的な政治学、とくにアメリカ政治学が、近代化過程イコール民主化過程という図式によらず、非イデオロギー的、没価値的に冷厳な歴史的現実として考察しようとする姿勢をうちだした⁵⁾」のである。近代化論(とくに政治的近代化の理論)におけるこのような脱イデオロギー化の過程が無視される限り、マルクス主義者の批判は単なる誤解として看過しうるであろう。

しかしながら、このような理論的發展に対応して、マルクス主義者の近代化論に対する評価の仕方にも重大な変化がみられる。たとえば、S. N. アイゼンシュタットの所説を綿密に検討したのちに、金原左門は、「こうみてくると『近代化』論に対処しこれを克服するためには、『近代化』論のイデオロギー的批判にとどまらず、『近代化』論の系統的研究を内在的に進めていかなければならない⁶⁾」と述べている。このことは、マルクス主義が、従来、近代化論をイデオロギー的な次元でのみとらえていたことに対する批判ないし反省であるとともに、より積極的に理論的対応を高めようとする真摯な努力のあらわれとして評価することができる。

一方、マルクス主義者によって指摘された近代化論の致命的とも言うべき問題は、階級論欠落の事実である。いかなる理論的基礎にたつにせよ、近代社会における政治構造及び政治力学を究明しようとするとき、階級闘争あるいは階級そのものの検討が看過されてはならない。しかるに、従来の近代化論における階級論欠落の事実、覆いがたいものであったと言わざるを得ない。たとえば、次章以下に述べるように、S. N. アイゼンシュタットが伝統的方法論と機能論的アプローチとを架橋するうえでいくつかの重大な寄与を行ったことはたしかであるが、なおかつ階級の問題には言及していない。

ところが、この理論的空隙は、小倉充夫による最近の労作によって縫合されようとしている。かれは、政治的構造及び機能の分化を強調する従来の政治発展論が、「集団の利害状況とそれによる集団間対立のもつ変動規

定性や変動要因としての意義を軽視⁷⁾」しがちであること、そして、このアプローチにおける階層・権力観が、畢竟、「不平等を正当化するイデオロギーに転化する危険性⁸⁾」を有することを指摘する。そこでかれは、「階級構造に焦点をおき階級関係の分析をとおして発展途上国社会の権力構造を明らかに」することによって、「社会的分化論が無視しがちな利害対立と闘争の積極的意義を自覚⁹⁾」させようと試みるのである。このアプローチは、まだ緒についたばかりであり、むしろ理論的な深化は今後の課題であると言わざるを得ないけれども、近代化理論における従来の盲点を補完し、同時にその理論をマルクス主義と接合することのできる有効な試みとして、注目に値する。

註

- 1) 内山秀夫は、C.E. ブラックによるロシア史の研究をその典型的なケースとして評価している。(もっとも、その発展段階説においては若干の異説を提唱している。)内山秀夫「政治発展の理論と構造」未来社、1972年、p. 12.
- 2) 阪野 亘、前掲論文 p. 53.
- 3) W.W. Rustow, The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifest, London: Cambridge University Press, 1960. W.W. ロストウ著、木村健康・久保まち子・村上恭亮共訳「経済成長の諸段階——1つの非共産主義宣言——」ダイヤモンド社、1964年。
- 4) シンポジウム「近代化論とマルクス主義」現代の眼第5巻第5号、1964年5月。
- 5) 内山秀夫、前掲書 p. 12.
- 6) 金原左門「『日本近代化』論の歴史構成をめぐって——S.N. アイゼンシュタットの場合」歴史学研究第312号、p. 14.
なお、和田春樹も同様の視点を採る。和田春樹「現代的『近代的』論の思想と論理」歴史学研究第318号。
- 7) 小倉充夫「発展途上国の政治社会学」社会学講座第7巻、『政治社会学』東京大学出版会、1973年、p. 172.
- 8) 同、p. 173.
- 9) 同 上。

二、「政治的発展」と官僚制——S. N. アイゼンシュタットの所論を中心として

1. 「政治的発展」の意義

すでに示唆したように、伝統的アプローチと機能論的アプローチとを接合しうる一つの理論的可能性を、以下において、S. N. アイゼンシュタットの方法論のなかに求めることにしよう。まず、かれにとっての中心的概念である「政治的発展」「political development」の意義の解明に努めたい。

さて、アイゼンシュタットによれば、「政治的発展」は、経済学者の所謂「自己存続的成長」「self-sustained growth」の類推概念として提起される。自己存続的成長とは、「体制内部の諸力によって生み出され、その体制(system)によって吸収される不断の成長過程¹⁾」を意味する。政治の分野においてこれに相当するものは、第一に政治体制が「変化しつつある種々のタイプの政治的要求および政治的組織を吸収する能力²⁾」である。この能力が必要とされるのは、政治的近代化の過程における市民の潜在的な政治力の増大と関係がある。つまり、政治指導者、政治的諸制度は、「国際関係、経済状況、経済的諸資源の如き『客観的』な諸問題とともに、政治的支持の動員をも取扱わねばならない³⁾」のである。そして、政治的エリートが支持を動員し諸要求を接合しうるための「制度的な装置⁴⁾」「institutional devices」として、諸種の利益集団、社会運動、世論および政党が前提される⁵⁾。

第二に、「政治的発展」の概念には、さらに政治体制が「新しい、変化しつつある種々の問題を処理する技術⁶⁾」が含まれる。政治体制がそれらの問題を処理する方法としては、つぎの3つのオリエンテーションが考えられる⁷⁾。

(1) 新しい政治的諸要求と発展の諸形態を生ずるような諸変化の発展

を、すべて最小限度にくだし止める。

(2) このような諸変化とそれらの政治的表現を統制・操作する。

(3) 若干の制限内で、このような新しい諸要求および組織を吸収する。

もちろん、これらはいずれも純粹形態であって、現実にはいかなる政治体制も、これら3つのオリエンテーションの混合体として出現する。問題はつねに、そのいずれの傾向がより強く、あるいはより多く強調されるか、ということなのである。

以上要するに、アイゼンシュタットにとって政治的發展とは、第一に政治体制側における諸要求・諸組織の吸収能力であり、第二に、その問題処理能力であるといえる。そして、このような能力遂行の過程において政治体制がいわば「変化の制度化⁸⁾」に成功し、それ自体の存続力を維持乃至強化するとき、それは真に「政治的發展」として認識されるのである。ここに、かれの理論がしばしば主体者重視の理論、あるいは制度化の理論と評される所以が存する。したがって、以下にアイゼンシュタット理論の特徴について、近代化論一般のアプローチと比較しながら、いまいし詳細に論及してみたい。

近代化は、一般に、「社会人口学的」‘socio-demographic’を指標ないし構造的指標に基づいて評定される。前者はカール・ドイッチュの所謂「社会的流動化」‘social mobilization’なる造語のうちに集約的に表現されている。すなわち、「旧来の社会的経済的心理的コミットメントの主要な部分が腐蝕され、人々が新たな形態の社会化と行動様式をとりうるようになる諸過程⁹⁾」である。その指標は、さらに「機械、建築物、消費材等の示威とか、大衆媒体への反応とか、住民の移転や都市化とか、農業的職業からの転換とか、読み書き能力の向上や個人当り所得の増大とかを通して近代生活の諸側面に曝されている¹⁰⁾」。一方、後者の、つまり近代化の主たる構造的な特徴としては、つぎのものが指摘される。「きわめて高度の分化の發展、ある固定した所属主義的集団（たとえば血族・地縁集団等）に委

ねられておらぬ自由な資源の開発、専門化された多元的社会組織の發展、非伝統的『国民的』ないし超国民的集団への同一化の進展、さらにこれらに付随する諸發展、すなわち、あらゆる主要な制度領域における専門的役割の發展や経済生活における市場機構とか、政治における投票・政党活動のごとき大規模な専門的調整ならびに配分機構と組織の發展とか、ほとんどの制度領域における多様な官僚制的組織ないし機構の發展¹¹⁾」である。

これらの社会人口学的および構造的指標は、近代化の照合規準として、アイゼンシュタットによって一応は肯定される。しかしながら、問題は「一方において構造的分化の特殊な諸形態、他方において不断の成長や変化を吸収しうる能力と、社会的流動化のこれらの指標との間には、必ずしもそのような密接な諸関係が存するわけではない¹²⁾」というところにある。社会的流動化および構造的分化のある水準の達成は、たしかに近代化の「必要条件」ではあるが、それらの過程の發展は必ずしも近代化継続のための「十分条件」ではありえないのである。なぜなら、アイゼンシュタットにとって真の政治的發展の意義は、「変化を不断に吸収しうる制度的枠組を創造する¹³⁾」という点に求められるからである。

ここに明らかなように、政治的發展の中心的な側面は、「たえず変化しつつある、新たに起っている諸問題・諸紛争を処理しうる適当な規制的諸機構 (regulative mechanisms) の發展¹⁴⁾」である。そして、そのような規制的諸機構の發展やそれらの適当な機能化、支配エリートによる、比較的受諾されやすい諸政策のたゆまぬ履行、および社会内の種々の紛争の解決及び規制は、つぎの2つの基本的条件に依存する。ひとつは、「諸紛争を規制し、適当な行政的奉仕と指令を提供しうる比較的能力的な制度的枠組の確立¹⁵⁾」であり、他は、「これらの制度的枠組の内に發展した種々の規制および指令を支持する主要な国民集団と支配エリートに、相異なる程度において受けいられることのできる諸価値並びに諸象徴の發展¹⁶⁾」である。

では、そのような制度的構造の発展を促す条件とは何であろうか。この問題の究明は、アイゼンシュタットを、近代化における社会人口学的・構造論的側面と近代化推進エリート (modernizing elites) の活動との相互作用を強調するアプローチへと導く。そこにおいて近代化の過程は、「たんに若干の一般的な構造的諸特徴の、ある社会内における発展によってではなく、特殊な『カリスマ』的諸集団ないし人格 (personality) の諸活動によっても推進されうる¹⁷⁾」ことが仮定される。そのばあい、近代化の制度化は、マックス・ウェーバーの所謂古典的なタイプの特徴や志向性とは異なるが、かれの所謂「カリスマの日常化」の過程と類似したものとして示される。結局、「近代的な制度的構造の結晶化の方向は、いかなる所与の社会ないし状況においても発展し、しかも最も活動的な特殊な近代化推進エリートの志向性および活動の性質によって大いに影響される¹⁸⁾」ことになる。ここに、今日新生諸国の近代化が西欧先進諸国のケースとは異なった形で展開されつつある現実を考慮に入れながら、その発展状況についての有効な分析を試みようとする近代化論一般のアプローチの理論的な帰結が明確に示されているといえよう。

アイゼンシュタットの政治発展論において、近代化の主体的条件や、さらにそれと関連して制度化の過程が重視されていることについては、すでに言及したとおりである。このことについて、内山秀夫はつぎのように述懐している。「(アイゼンシュタットの理論は) 長い間機能論に雌伏を余儀なくされてきた政治制度論の現代的展開の一つの可能性を示唆」するものであり、「『政治』という現象が……(中略)……フォーマルな制度を中心にしてしか理解できないのだという古典的な信条をふたたび宣言している¹⁹⁾」。それが内山秀夫のいうように現代政治学に対するいわば意識的な挑戦であるか否か、定かではない。また、かれの述懐には多少誇張された響きもあるであろう。しかし、一方で構造＝機能論的アプローチを容認しつつ、同時に制度化重視の理論の構築を図るアイゼンシュタットのアプ

ローチは、たしかに従来の政治学ないし社会学の方法論的空隙をよく補完しうるものとして、高く評価されてよいであろう。——もちろんこのことは、近代化論がその比較対象を非西欧新生諸国にまで拡大するものであり、しかもそれら諸国の近代化がいわゆる近代化推進エリートの活動と志向性に大きく依存しているのが現実である限り、むしろ当然のことであると思われる。なぜなら、すでに述べたように、それらの新生諸国では、政党及び利益集団のような利益接合的機能を有する集団の力が弱体であるため、制度化は、上述の政治的エリートによって人為的・主体的に企図されざるを得ないからである。

註

- 1) S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development," in Joseph La Palombara ed., *Bureaucracy and Political Development*, 1963. p. 96.
- 2) *ibid.*, p. 96.
- 3) *ibid.*, p. 100.
- 4) *ibid.*, p. 101.
- 5) *ibid.*, p. 102. もちろん、それらは近代政治体制において、たんなる制度的装置にとどまらず、「自律的」な独自のオリエンテーションを有する。
- 6) *ibid.*, p. 96.
- 7) *ibid.*, p. 103.
- 8) 内山秀夫「政治的近代化の理論と問題」法学研究第37巻第11号 p. 46. のちに「変動の制度化」と改訳(内山秀夫「政治的発展の理論と構造」未来社, 1972, p. 28)されているが、ここではあえて原訳語に従った。
- 9) S. N. アイゼンシュタット著、大森弥他共訳、前掲書 p. 2.
- 10) 同上, pp. 2-3.
- 11) 同上, p. 3.
- 12) S. N. Eisenstadt, "Modernization and Conditions of Sustained Growth," *World Politics* No. 16, 1964, p. 581.
- 13) *ibid.*, p. 583.
- 14) *ibid.*, p. 584.
- 15) *ibid.*, p. 584.
- 16) *ibid.*, p. 584.
- 17) *ibid.*, p. 585.

18) ibid., p. 586.

19) 内山秀夫, 前掲論文 p. 62. 但し, 内山秀夫の考え方にはその後変化がみられる。曰く, 「制度化理論は、『変動』という問題を制度的に理解する点で, 現代政治学に大きな衝撃をあたえるはずである。もちろん, だからといってこの理論指向は, 制度論者のいう制度的アプローチの復活を意味するものではない。それは, 政治の構造的・機能的理解, ひいては行動論的政治学の充実の指向において理解されなければならない。」内山秀夫「政治発展の概念とその分析方法」法学研究第39巻第4号, pp. 57-58.

2. 政治発展論における官僚制研究の視角

すでに政治的発展の意義について, いくぶん明らかにしてきた。本節では, 主として, 畢竟, 政治発展論において官僚制はいかなる視角から検討されるのか, ということ, そして副次的に, 官僚制は政治的発展といかなる関連をもち, その過程においてどのような意義をもつのか, という問題を取扱う。

まず, 政治発展論における官僚制研究の視座の設定, および, その研究のあり方の問題から検討する。概して, 新しい官僚制の研究は所謂「ウェーバー・モデル」の修正という形で提起された。周知のように近代化論一般の問題意識が「西欧社会について起った出来事を他のすべての社会にとっての規準と考えることは誤りである, との認識にもとづいて展開される以上, 主として西欧社会の観察にもとづくウェーバーの所謂「合理的支配」の理論が政治発展論の批判の俎上に置かれたことは, いわば当然のことであろう。それは「理念型」の官僚制のタイプから逸脱する一切のタイプの官僚制を「管理上の能率に有害¹⁾」であるとみなし, 研究の対象から除外するからである²⁾。もっとも, 私見によれば, 政治発展論は決してウェーバーの理論を否定するものではなく, たんに修正ないし補完するところにその意義を見出すことができる。ウェーバーの提示する理念型官僚制も, 西欧「先進的」パターンにもとづく官僚制の発達もまた一つの有力な発展形態でありうる限りにおいて, 少なくとも政治的発展の一樣態として存在

しうことは事実であり, むしろ政治発展論は, 「必ずしもウェーバー・モデルによらない発展の仕方もありうる」ことを主張する理論であるからである。(ここに, 近代化論乃至政治発展論が「西欧的性格」を完全には脱却できない所以が存する。) 因みに, ウェーバーが掲げる近代官僚制の特徴を列記しておく³⁾。

- (1) 規則によって秩序づけられた権原の原則
- (2) 職務体系および審級序列の原則
- (3) 文書による職務執行と, それを担当する下僚や書記スタッフの存在
- (4) 職務活動のための特殊な専門教育の必要
- (5) フル・タイムの労働力の要求
- (6) 一般的・永続的・包括的・習得可能な規則についての知識の必要

では, 今日抬頭しつつある新生諸国の官僚制は, 理念型官僚制と現実といかなる相違を示すのであろうか。S.N. アイゼンシュタットは, 西欧近代と非西欧の官僚制について実証的・歴史的な比較研究を試み, 後者における官僚制の特徴として以下の点を強調する⁴⁾。

第一に, 官僚制が高度にその国の政治過程に参加していることである。それは自らを能率的な行政部そのものとして構成しており, 政治的目標及び政策指令を確立し, 決定し, かつ履行するうえで, 基本的な役割を担う。行政長官を除けば, 多くの新生諸国において官僚制が政治的・行政的目標を形成しうる主要な, あるいは唯一の機関である。——さらにそれは, 政治的規制の主要手段として政治過程に関与する。たとえば, ラテン・アメリカの若干の国では, 官僚制は他の寡頭制的集団と密接な関連を保ちながら, それ自体ひとつの強大な圧力団体を構成している。

開発途上国の官僚制がもつ第二の基本的特徴は, 官僚制が社会変革並びに政治的社会化 (political socialization) の主要な道具であることである。このことは, 官僚制が社会的・政治的なリーダーシップと後見に携わるこ

とを意味する。——もちろん、官僚制が変革の道具でありうることは開発途上の国々に限られない。P. M. Blau の指摘するように、「意識的に社会変動を大量に導入するためには……(中略)……つねに官僚制的な管理方法に依存しなければならない⁵⁾」のである。ただ開発途上国では、そのような必要が著しく大きいだけに、官僚制はより以上に変革の道具たることを要請されるのである。

このように、開発途上国の官僚制の構造上の特徴および行動様式は、種々の程度において通常の西欧的パターンとは異なる。それはひとつには、開発途上国と西欧先進諸国との間の普遍的な文化的諸価値や社会的枠組(social setting)の相違によるものと考えられる。前者では、主観的・政治的な諸価値が、技術乃至経験のような客観的・官僚制的要求よりも重要なのである。西洋に普及している諸観念(たとえば、インパーソナリティ、技術的優越性、「公益」の如き抽象的観念に対する忠誠)は、各人の主要な忠誠がその家族・友人などに向けられている社会とは相容れないものようである。

いずれにしても、政治的發展のパターンは実に多様である。どのひとつのモデルによっても、官僚制組織についての確に把握することは至難であろう。それこそ、ひとりアイゼンシュタットのみに限らず、多くの研究者によって新しい官僚制理論が探求され、模索される所以でもある。再三反復するように、従来のモデルは、当然に西欧的な文化的・時代的拘束性を含んでいる。しかるに、現実には西洋流の合理的・階層的・業績志向的な官僚制によることなく社会的・経済的な發展の促進されている国が存在する。開発途上国が非合理的で散漫な退廃した政府官僚制に導かれて種々の發展を遂げてきたという事実は、同時に、官僚制と西欧世界における社会的・経済的發展について再検討することの必要性を示唆するものであり、ここに政治發展論における官僚制研究の原点が存することは、改めていうに及ばないであろう。

では、官僚制はいったい政治的發展といかなる連関を有し、その過程においていかなる意義を有するのか。この点についても結論を先に述べるならば、官僚制は所謂「政治的發展」においてそれを促進する(あるいは阻害する)主体者としてきわめて重大な役害と影響力を有する。アイゼンシュタットによれば、近代政治体制が変化しつつある政治的諸要求を吸収する能力は、行政・立法機関、政党および中央集権の官僚制の行政の3つの制度的枠組の發展と密接に関連している。これらはいずれも、「ある程度、すべての近代化過程の基本的な当然の結果」であり、「変化しつつある政治的諸要求と組織を吸収する能力の制度化において、それらの重要な役割を果たす⁶⁾」。すでに述べたように、とくに開発途上国では官僚制がほとんど唯一の制度的枠組であり、それがひとつの「変化の機関⁷⁾」‘agent of change’でさえありうることから考えても、その重要性は容易に伺い知られる。

それにしても、官僚制はどうして政治的發展の過程に巻き込まれるのであろうか。そのことは、社会において官僚制が占めている地位と大いに関係がある。すなわち、それはいずれの国においても、支配者と若干の主要な集団・階層との中間に置かれているのである⁸⁾。その結果、官僚制は(とくに国家建設の途上にある国々では、)支配者と諸集団・諸階層との双方のために要求や利益を充足させねばならなくなり、調整・統制の機能を果たすにいたるのである。ここにおいて官僚制は、一社会組織、一機能集団として政治的發展のうちに包含されているのを見出すであろう。——そのさい、アイゼンシュタットによれば、官僚制は所与の環境との均衡維持のタイプとして、①自律性維持 ②官僚制化 ③脱官僚制化(後述)のいずれかの傾向を示すという。このような指摘が官僚制研究の視角との関係においていかなる意義を有するのか、ということについて、つぎに検討してみたい。

周知のように、官僚制について、異なった二つの見解がある。ひとつは、

官僚制が所与の目標を合理的・能率的に履行するための道具であるという立場、そしていまひとつは、それが権力を獲得し行使するための道具にほかならないとする立場である。

従来、これら二つの見解は互いに対峙せられてきた。すなわち、前者にとって官僚制における権力的要素は、それが合理性・能率性を維持するうえで「障害」になると考えられる。一方、後者にとって官僚制の合理的な目標遂行という側面は副次的なものにすぎず、ときには「空虚なイデオロギー」でさえある。ところで、これらの見解は果して宿命論的に対立しあうものなのであろうか。否、官僚制は両者の主張する側面を同時に併せもつ、多次元的な組織なのである。たとえば、官僚制がその目標を合理的・能率的に遂行するための機構であるとする一面的な理解からは、それがつねにその頂点において官僚的でない要素を有するという事実を説明することはできない。

したがってアイゼンシュタットは、これら二つの見解の対立を止揚しようと企てる。所謂「二分法の克服」‘*overcome of dichotomy*’である。そのために、まずかれは官僚制がひとつの社会組織であることに着眼し、それが所与の環境において物的・人的資源、正当性、一般大衆の支持、さらに顧客 (cliente) の獲得をめぐる他の諸勢力と競争しなければならないことを指摘する。さらに、官僚制はその内部の下部組織 (subsystem) を統合・処理しなければならない。このようにして官僚制は、その生成の当初から所謂権力状況のなかに組み込まれる。そこにおいて官僚制は、たんに政治的・社会的な諸目標を履行して種々の奉仕を支配者や諸集団に提供するだけでなく、必然的に、統制・媒介的な機能をも果たことになる。ここに目標の能率的遂行と権力手段との官僚制の二つの側面が「一点に集まる」‘*converge*’。端的にいえば、それは官僚制がもともと目標を能率的に履行するための機構でありながら、同時にその成立の当初より政治過程に包含されていることの、いわば当然の帰結であるといえよう。いみじく

もアイゼンシュタットの指摘するように、官僚制について考えるばあい、その主な問題は、そもそも「どちらの見解が正しいか、ということではなくて、むしろ、これらの傾向が所与の官僚制組織の中で現実化され、支配的となるのは、どのような条件のもとにおいてであろうか¹⁰⁾」ということなのである。そして、この問題を究明するために、かれは、官僚制がその環境との間に維持する三種の均衡状態を仮定する。

(1) 官僚制が自律性を維持するタイプ

「自律性」‘*autonomy*’とは、官僚制が他の社会集団の規準によってではなく、自らの規準にしたがって組織されること、及び政治闘争や社会の一般的な地位階統制において自立的な役割を持続することを意味する¹¹⁾。このばあい、合理性、能率性、インパーソナルな規則の普及の如き官僚制の基本的な構造上の特徴が維持される。

(2) 官僚制化 (bureaucratization)

官僚制そのもの、あるいはそのエリートの利益において、官僚制の活動領域や権力範囲の拡大しているタイプ。このばあい、官僚制は社会生活全般に対する統制を強め、自らの権力の実現を図る。

(3) 脱官僚制化 (debureaucratization)¹²⁾

特定集団 (顧客、パトロン、利益集団) の利益のために官僚制本来の目標や活動が損われるタイプ。自律性喪失の状態をいう。

現実の官僚制組織は、これら3つの傾向の混合体として発展する。しかし、これらの傾向のうちいずれかをより優越的なものとして発展させるであろうことも事実であり、アイゼンシュタットは、それらの傾向がそれぞれいかなる条件のもとで発展するかについて、綿密な検討を施している。本稿の目的は、主として官僚制研究の視角の究明にあるので、実証的・歴史的なかれの研究の成果を紹介する余裕はないが、結論として、官僚制が目標志向的となるのも、あるいは権力志向的となるのも、それが置かれている条件次第であるということが指摘されているのである。そう考えるこ

とによって、官僚制の二分法は克服されうる。そして、官僚制を所与の環境における他の諸勢力とのたゆまざる相互作用の中で理解するところに、かれのすぐれて動態的なアプローチの一環が伺われる。

ところで、このような官僚制の発展傾向（それは周知のように「政治的発展」という分析概念のもとに探究される）を特定の歴史的枠組に適用するところに、アイゼンシュタットの意義ぶかい比較研究は始まる。渡辺保男の指摘するように¹³⁾、官僚制にかんする類型的分類はいかに有効であっても「不可避的に静態的な性格」を有する。「もし変化の動態、官僚制と発展との関係の如き問題は歴史的コンテクストのなかで究明されねばならない」のである。そして、アイゼンシュタットはその龐大な歴史学的比較検討ののちに、官僚制が一般に政治的発展の過程においてつぎのような役割を果たすものであることを結論する¹⁴⁾。——(1) それは官僚制的な政治統一および政治的近代化の重要な道具として役立った。(2) それは分化した組織を形成するうえで、きわめて重要であった。(3) しかしそれは、近代化をより促進するうえで、重大な障害となることもあった。

このようなアイゼンシュタットのアプローチの意義について、本稿のはじめに指摘された機能論的方法論との関連のもとに、考えてみたい。

周知のように、一般に、今日の政治学、社会学には歴史主義的な方法論（それによれば、それらの学問は、根本的に歴史的な潮流とか歴史的法則とか類型などについての一般化を取扱うものである）と構造＝機能論的アプローチ（現在の時点を精密に分析しようとする）とが、それぞれ相拮抗する形で存在している。（現代アメリカ政治学乃至社会学において後者のアプローチがより優越することについては、すでに示したとおりである。）しかしながら、元来これら二つの見方は相対立するものではなく、相互に補完しあうべきものと解されるべきではなかろうか。すなわち、現在がいかにして現代的になったかを解明することができるのは、歴史的な方法を通じてであるし、また、その現在がいかなる仕組で動きつつあるかを知る

ことができるのは、構造＝機能論的な方法によるほかない。ところが、従来これら二つの方法は、互いに調整されることなく展開されてきたきらいがあった¹⁵⁾。

アイゼンシュタットは、まず官僚制がいかなる構造上の条件においてその自律性を維持し、あるいは官僚制化乃至脱官僚制化するか、について検討し、他方、その分析の結果を特定の歴史的脈絡のもとで検証しようと試みている。その意味で、かれこそまさしく、さきにみた二つの見方の空隙を埋めるための一つの可能性を提示しているといってもよいであろう。かりに歴史的分析をマクロ的な方法とし、構造論的、機能論的な見方をミクロ的方法とするならば、かれこそ、その独自の方法において現代政治学（乃至現代社会学）のマクロとミクロとを融合することのできる数少ない学者のひとりであると評価することができるであろう。

以上のように、政治発展論（とくにアイゼンシュタットの）における官僚制研究の視角は、第一に「ウェーバー・モデル」の修正として、第二に、目的遂行手段・権力獲得手段としての「官僚制の二分法」の克服として、そして第三に、政治学及び社会学における歴史論的立場と構造＝機能論的立場との融合として、把握することができるであろう。筆者にとって究極の目標は、このような政治発展論の視角のもとに、欧州共同体委員会において形成されつつある官僚制組織の発展過程を究明することにある。

註

- 1) P. M. ブラウ著・阿利莫二訳「現代社会の官僚制」岩波書店、1967年、p. 31.
- 2) 内山秀夫「新興諸国における官僚制の研究」法学研究第40巻第2号、p. 49.
- 3) マックス・ウェーバー著・世良晃志訳「支配の社会学Ⅰ」創文社、1968年、pp. 60-63.
- 4) この点については、アイゼンシュタットの下記論文を参照した。
S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development," op. cit., pp. 106-109, pp. 111-119.
S. N. Eisenstadt, "Problems of Emerging in Developing Areas and New States, in Bert F. Hoselitz and Wilbert E. Moore eds., Industrialization and

Society, 1966, pp. 159-173.

- 5) P. M. ブラウ, 前掲書 p. 105.
- 6) S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development," op. cit., p. 105.
- 7) S. N. Eisenstadt, "Problems of Emerging Bureaucracies in Developing Areas and New States," op. cit., p. 169.
- 8) S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development," op. cit., p. 109.
- 9) この点については, つぎの論文を中心に論理構成する。
S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization," Administrative Science Quarterly, Vol. 4, No. 3, Dec. 1959, pp. 302-311.
- 10) ibid., p. 304.
- 11) S. N. Eisenstadt, "Political Struggle in Bureaucratic Societies," World Politics, IX, Oct. 1957, p. 35.
- 12) 「逆官僚制化」と訳されるばあいもある。佐藤慶幸「組織分析に関する二・三の考察」Philosophia 42, 1961, p. 109.
また, 「非官僚制化」と訳されることもある。渡辺保男, 前掲論文 p. 51.
- 13) 渡辺保男, 同上。
- 14) S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development," op. cit., p. 105.
- 15) 佐藤慶幸, 前掲論文 p. 95-97.

三、課題と展望——むすびに代えて——

これまで, S. N. アイゼンシュタットの所論を中心として, 比較近代化論における中心的な問題の究明に努めてきた。それは, 第一において機能論的アプローチと伝統的方法との接合の問題であったし, 第二に, 近代化論の主たる問題意識から派生する問題——すなわち, 西欧中心的な理論からの脱皮の課題, たとえば諸々の価値観との関連性およびマルクス主義との係わりをめぐる問題, 等々であった。そして, 第二章において, それらの問題を包括的に検討しながら, 近代化論における官僚制研究の視角を究明し, すでに一応の結論をえてきた。しかしながら, なお解明されるべきいくつかの問題が残されている。ここでは, それらの問題を提示し, あわ

せて将来の展望を試みておきたい。

はじめに, 近代化論が脱西欧化の理論の構築を試み, なおかつ西欧化理論から完全には脱却できないところに, 近代化論のもつひとつの宿命的な自家撞着を見出す。本稿においてすでに触れたように, 開発途上国及び社会主義諸国をも比較研究対象の中に包含するとしても, 西欧先進諸国がまさしくひとつの「先進的」な近代化の実例であることを無視しない限り, その研究対象から西欧世界を抹消することはできない。S. N. アイゼンシュタットが歴史論的研究と構造＝機能論的研究とに架橋しうる方法を提示していることは十分に評価できるが, 近代化の指標として, やはり社会構造の分化, 各種の利益接合的集団の発達等を考慮に入れるとき, 西欧近代の像が優越的に想定されざるを得ない。

第二に, しばしば S. N. アイゼンシュタットの理論は, 「近代化の崩壊」という概念を包含するが故に, 近代化にひとつの「方向性¹⁾」をもたせるものとして評価されているが, この点はどうであろうか。たしかに「ただ国民所得が多いとか, 文盲率が少ないとか, マスコミュニケーションに接する機会が多いとかいうことだけで近代化をはかるということは, 少なくとも政治的近代化のとらえ方としては明らかに適当でない²⁾」し, その意味において, 構造＝機能論的アプローチのもとでは「ナチドイツもまた高い近代化を示すことになり, 方向性の問題が欠落³⁾」することも, 恐らく事実であろう。しかしながら, S. N. アイゼンシュタットの方法論がその欠落を補完しうるという保証はない。かれが「近代化の崩壊」'breakdowns of modernization' というばあい, それは近代化(かれの所謂「政治的發展」)の反対概念を意味するものであり, したがってたんに「制度化の挫折」として理解されるべきものではなかろうか。事実, かれが近代化の崩壊した事例として列挙するのは, 「近代化の多様な社会人口学および構造的指標が発達したにもかかわらず, ……(中略) ……この社会人口学的構造的諸変化によって生じた諸問題に対処しうる存続可能な制度的構造

を、その内部に発展させることはなかった⁴⁾」ような国々である。もちろんその中には、ファシズム諸国家が含まれているけれども⁵⁾、そのことによって直ちにアイゼンシュタット理論が方向性を示していると解すべきではなかろう。制度化には成功しても非民主的であるような国は存在するし、その逆の事例もまた存在する。したがって、かれの「崩壊」概念は、西欧的な楽観的進化論（近代化は必然的・直線的に進行する、との）を打破するにとどまる。

第三に、そのことと関連して、民主主義と近代化乃至政治的發展との関連性をより明確にする必要があるであろう。そのばあい、とくに西欧化イメージとの重複が多少とも予測され、近代化論の自家撞着がここにも投影されていることが分る。しかしながら、結論的には、近代化論は「民主化」概念を包括すべきものと考えられる。そうでないと、近代化の理論はたんなる社会変動の研究と同一視されることとなり、規範的側面を自ら放棄することとなる。とくにアイゼンシュタットのように超歴史的・超空間的に研究の素材を求めるばあい、その危険性は一層大きい。

しかも第四に、政治發展の概念のもとでも、すでに指摘したように、いくつかの点で西欧化イメージと必然的に重なり合う限り、マルクス主義との対峙の問題も完全に消却せられたものと考えすることはできない。かつて、あるマルクス主義者がたんに『『近代化』論のイデオロギー的批判にとどまらず、『近代化』論の系統的研究を内在的に進めていかなければならない⁵⁾』と述べたように、近代化論者の側でも、階級論の再検討を伴うより精緻な理念の構築に専念すべきであろう。——そして、以上のような諸問題を克服するとき、比較近代化論は現代世界の一切の現象を包括的に研究する、真に偉大な理論となりうるであろう。そこにこそ、将来の比較近代化論の發展の姿をみる。

最後に、筆者にとっての今後の研究課題と抱負を明らかにしておきたい。当面の関心は、もっぱら欧州共同体、とくにその委員会制度コミッションの機構的研究

にある。ローマ条約の規定から伺えるように、委員会の各メンバーはその独立的地位を守られ、共同体の共通の利益を追求すべき義務を負う。したがって、それは、加盟諸国から独立してある程度の合法的權威を必要とする点で、超国家的性格をもたねばならないが、委員会は、ほとんどすべての重要問題の決定にさいし理事会の拘束をうけるというのが現状である。しかもそれは、独立の財源をもっていない。David Coombes が ‘federal executive in embryo’⁶⁾ または ‘a partly executive or supranational body’⁷⁾ と名づける所以である。このような委員会の性格は、当然、その5,000名を超える職員機構にも投影される。すなわちそれは、既存の国際機構における事務局とも異なるし、また、連邦国家における政府官僚制とも異なる。いわば両者の中間的発達形態を示すものである。しかも、将来の發展形態としては超国家的な方向を志向しながら、現状では、理事会業務の煩雑化に伴うその委託事項の増大により政治的リーダーシップの機会を減退させつつあるという、特異な發展段階におかれた官僚制機構であるといえよう。クーミーズは、政治と行政との一般的関係にたいする関心から、「そのいずれにも完全にはあてはまらない⁸⁾」EC委員会の職員機構に関心を抱き、そこに發展途上国の状況との共通点を見出すのである。「官僚制的組織は、政治的・経済的発展を支え、それを維持するにあたり、厳密に限られた価値しかもたない。とくに、政治的・経済的発展が創意工夫と変化を必要とするばあい、また、既存の構造が不本意ないし不十分なものであるばあい、その価値は少ない。このことは、發展途上の社会についての最近の研究から起ってきた問題であるが、重要な点で、共同体も同様の状況にある¹⁰⁾」。筆者は、クーミーズと同様の関心のもとに、EC委員会機構の官僚制的側面とその政治的機能について、比較近代化論的な研究視角から検討を試みる予定である。とくに、既存の他の国際機構における官僚制機構との比較を通して、従来の国際政治学においてはとくに中心的課題とはされなかったような分野の研究、すなわち、国際公務員制度にかんす

る体系的研究を、将来、「国際行政学」とでもいうべき学問分野として構築したいというのが、筆者にとって目下最大の抱負である。もっとも、当分は、欧州共同体を、第一にヨーロッパ統合についての歴史的沿革から、第二にその方法論から、第三に一般的制度的側面から、第四に広く域外諸国（とくにアメリカ合衆国、社会主義諸国、中立諸国、開発途上国及び日本）との関係から、第五に政治統合の展望の見地から考察することによって、主として国際政治学的な研究を推し進めてゆきたい。そして、それらの巨視的・総合的な理解のもとに、いわば微視的側面の研究として、比較近代化論的アプローチによる EC 委員会機構の解明を図り、将来の国際行政学的研究の礎としたい。

註

- 1) S.N. アイゼンシュタット著、大森弥他訳、前掲書 p. 192.
- 2) 同 上。
- 3) 同 上。
- 4) 同上, p. 41.
- 5) 金原左門、前掲論文 p. 14.
- 6) David Coombes, Politics and Bureaucracy in the European Community, op. cit., p. 43.
- 7) ibid., p. 85.
- 8) ibid., p. 11.
- 9) ibid., p. 11.
- 10) ibid., p. 292.